CIRCULAR INFORMATIVA Nº 23/2024

26/06/2024

Sentencia 1068/2024, dictada por el Tribunal Supremo, por la que se desestima el recurso de casación interpuesto por AESCAM sobre la modificación del Plan de Ordenación Urbana aprobada por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina

Estimado amigo:

Como habrás tenido oportunidad de leer en los diferentes medios de prensa sectoriales publicados el día de ayer, recientemente el Tribunal Supremo ha dictado la Sentencia número 1068/2024, de 17 de junio, por la que se desestima el recurso de casación interpuesto por AESCAM (Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla-La Mancha) contra una previa Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha, en la que consideró ajustada a Derecho la modificación puntual del Plan de Ordenación Municipal aprobada por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina *"para la ordenación detallada del uso de locales de juegos y apuestas"* dentro de su término municipal.

En síntesis, lo que se hacía con esa modificación puntual del aludido instrumento de planeamiento urbanístico era incluir a los locales de juegos y apuestas operados por empresas privadas en una categoría específica, diferenciada del resto de actividades de ocio y esparcimiento y de los locales de titularidad estatal o uso concesional (como son las loterías del Estado, ONCE y similares), disponiendo, exclusivamente para aquellos, que deben respetar una distancia de 300 metros con respecto a centros docentes, así como respecto de equipamientos culturales y deportivos y de zonas verdes, y también respecto de otros establecimientos de juego ya existentes. Además, en ese mismo Acuerdo, se consideran como fuera de ordenación los locales ya autorizados que no cumplan las referidas distancias.

Estas medidas suponían una prohibición encubierta para la apertura de nuevos locales en esta ciudad, a la vez que dejaban a la mayor parte de los establecimientos de juego actualmente autorizados en Talavera sin la posibilidad de llevar a cabo en el futuro ampliaciones o reformas de sus instalaciones. Ante ello, por la gravedad de estas limitaciones, por parte de AESCAM se decidió recurrir este Acuerdo Municipal, por considerar que lo en él establecido invadía, e incluso dejaba prácticamente sin contenido, las competencias planificadoras de las actividades de juego atribuidas en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como que vulneraba las normativas nacionales y europeas que consagran los principios de libertad de establecimiento y de libertad de empresa, así como lo dispuesto en varios preceptos de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y de la Ley sobre libre acceso a las actividades y servicios.

Más allá de la frustración que supone el hecho de que ninguno de los dos Tribunales ante los que se ha cuestionado la legalidad de esta normativa haya estimado las pretensiones deducidas ante los mismos, un análisis en profundidad de la Sentencia del Tribunal Supremo ofrece una serie de matices importantes que entendemos que, al menos, pueden servir de base para limitar de una manera relevante los adversos efectos que para otros casos futuros pareciera que pudieran derivarse de este pronunciamiento judicial.

En este sentido, debemos señalar que, siguiendo una línea jurisprudencial establecida para otros supuestos diferentes, la Sentencia reitera la aplicación del **principio de vinculación negativa** en materia de planeamientos urbanísticos que puedan limitar la libertad de empresa, lo que se significa que las entidades locales no necesitan de una habilitación específica en cada ámbito sectorial, sino que pueden establecer estas medidas urbanísticas **siempre que no tengan excluida esa competencia y siempre que no contravengan la legislación estatal o autonómica que haya ya regulado previamente esa materia**.

Si se dan estas dos circunstancias, la Sentencia establece que *"las entidades locales están legitimadas para regular, con rango reglamentario, en sus instrumentos de planeamiento urbanístico, las condiciones de implantación de*

determinados usos, siempre que estas limitaciones estén justificadas en razones imperiosas de interés general y sean proporcionadas a la finalidad que persigan"; y, más específicamente, señala que *"el planeamiento urbanístico puede incluir determinaciones específicas sobre el uso del suelo urbano en relación con los locales de juego y apuestas"*, añadiendo que si estas medidas afectan a la libertad de empresa y a la libre prestación de servicios, *"deben estar adecuadamente justificadas por necesidades imperiosas de interés general"* y *"deben ser proporcionales, no imponer una restricción absoluta a la apertura de locales de juego y deben ser respetuosas con la legislación estatal y autonómica aplicable al sector del juego"*.

Teniendo en cuenta estos parámetros y exigencias, **la Sentencia interpreta que las medidas establecidas en la modificación urbanística aprobada por el Ayuntamiento de Talavera cumplen con todos estos requisitos, pero solo porque:**

- Por un lado, **la Ley autonómica reguladora del juego que estaba en vigor en Castilla-La Mancha en el momento en el que se aprueba la citada modificación urbanística** (Ley 2/2013, de 25 de abril), **no contemplaba ningún régimen de distancias exigibles a los establecimientos de juego**, por lo que (en base a ese aludido principio de vinculación negativa) el Ayuntamiento podría entrar a regular esta cuestión sin oponerse a la norma autonómica;

- Y, por otro lado, considera que en **la Memoria justificativa que da lugar al Acuerdo recurrido *"resultan acreditadas las causas justificativas de la modificación resultando razonable y proporcional las medidas de distancias aprobadas tanto a equipamientos como entre locales de juego"***, apreciando que en la misma se han recogido adecuadamente las razones de interés general que amparan esta medida (protección que se quiere dispensar a la población juvenil de los riesgos inherentes a la actividad de juego y la adopción de medidas preventivas en orden a proteger su derecho a la salud), entendiéndose asimismo que se respeta la proporcionalidad, puesto que considera que no se impide por completo la apertura de nuevos locales en la ciudad.

Por lo tanto, se puede interpretar que la conclusión a la habría llegado el Tribunal podría haber sido completamente distinta si en la Ley de Juego de Castilla-La Mancha ya hubiese una regulación específica que estableciese distancias exigibles a los locales de juego en la medida que los ayuntamientos ya no podrían entrar a regular de manera distinta una materia ya específicamente regulada por la Comunidad Autónoma.

Esta conclusión es especialmente relevante, ya que, en estos momentos, prácticamente todas las Comunidades Autónomas (incluida Castilla-La Mancha, con la nueva Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego) tienen regulado un régimen de distancias exigibles a los establecimientos de juego, por lo que, según lo que se puede inferir de esta Sentencia, parece que los ayuntamientos no podrían establecer medidas urbanísticas alternativas sobre esta materia, al encontrarse ya explícitamente desarrollada la misma por las normativas autonómicas.

De cara a clarificar esta cuestión, pueden resultar esclarecedoras las Sentencias que se van a dictar en estas próximas semanas en otros recursos de casación sobre cuestiones similares que están pendientes de resolución, relativas a modificaciones urbanísticas parecidas a las de Talavera que se adoptaron en su día en las ciudades de Cádiz, Burgos y Barcelona.

En definitiva, sin ocultar la gran decepción que nos ha producido esta Sentencia y los efectos que de la misma se pueden derivar para las empresas titulares de establecimientos de juego actualmente autorizados en Talavera de la Reina, consideramos que, en términos generales, el hecho de que la práctica totalidad de las normativas autonómicas reguladoras de las actividades de juego ya tengan contempladas medidas de distancias exigibles a los establecimientos de juego, puede suponer un impedimento para que los ayuntamientos de esas Comunidades Autónomas puedan entrar a regular, a través de sus instrumentos urbanísticos, una cuestión que ya se encuentra regulada autonómicamente.

Como **ANEXO** de esta circular adjuntamos el contenido íntegro de la Sentencia comentada.

Esperando que este asunto resulte de tu interés, aprovecho para hacerte llegar un cordial saludo,

Fdo. Jesús Mª Molina del Villar
Secretario General Técnico